

جغرافیا و توسعه - شماره ۲۰ - زمستان ۱۳۸۹

وصول مقاله: ۱۳۸۷/۱۲/۱۲

تأیید نهایی: ۱۳۸۸/۱۲/۲

صفحات: ۷۸ - ۵۹

مرور تجربه‌ی کوتاه توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی

نمونه شهر کرمانشاه

دکتر کیومرث ایراندوست

استادیار شهرسازی دانشگاه کردستان

چکیده

سکونتگاه‌های غیررسمی به مثابه یکی از پیامدها و ویژگی‌های بارز شهرنشینی معاصر در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران بوده‌اند. طی سده‌ی گذشته رویکردهای متفاوتی از سوی نظام برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف برای حل یا کاهش ابعاد این مسأله برگزیده و اجرا شده است. از نادیده انگاشتن تا توانمندسازی، طیفی از اقدامات و سیاست‌ها را در بر می‌گیرد که به فراخور شرایط تاریخی و جغرافیایی مورد توجه قرار گرفته‌اند. این سیاست‌ها تحت تأثیر مکاتب، نظام‌های سیاسی و اجرایی و یا سازمان‌های بین‌المللی ترویج شده و کمابیش در بیشتر این کشورها تجربه شده‌اند. در ایران و در شهر کرمانشاه، به عنوان یکی از مراکز عمده‌ی استانی و دارای مسأله‌ی اسکان غیررسمی، طی چند دهه‌ی گذشته اقدامات و رویکردهای متفاوتی برای رفع این مشکل اجرا شده است.

اکنون پس از چند دهه تلاش نظام برنامه‌ریزی شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی همچنان یکی از مسایل و مشکلات اصلی مدیریت شهری به شمار می‌روند. در جدیدترین تجربه‌ی نظام برنامه‌ریزی شهری کشور با برنامه‌ی بهسازی و توانمندسازی در پی کاهش و کنترل ابعاد این مشکل برآمده است. اما هنوز هم در این زمینه کاستی‌هایی مانع دستیابی به اهداف توسعه‌ی یکپارچه‌ی شهری است.

کلیدواژه‌ها: فقر شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی، برنامه‌ریزی شهری، بهسازی، توانمندسازی.

مقدمه

به‌دنبال شهرنشینی شتابان معاصر در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، سکونتگاه‌های غیررسمی به مثابه‌ی جلوه‌ای کالبدی از فقر شهری در درون یا پیرامون شهرها شکل گرفتند. بنا به شرایط تاریخی و جغرافیایی و با توجه به مکاتب اقتصادی و سیاسی حاکم، از این پدیده و به طور عام پدیده‌ی سکونتگاه‌های فقیرنشین برداشت‌های متفاوتی شکل گرفت و برای حل مسأله‌ی این سکونتگاه‌ها رویکردهای متفاوتی اتخاذ شد. در چند دهه‌ی گذشته در ایران نیز متأثر از شرایط خارجی و نیز وضعیت داخلی اقدامات و سیاست‌های مختلفی در این زمینه

تجربه شده است. نادیده گرفتن، تخریب و تخلیه‌ی اجباری، مسکن عمومی، بهسازی و توانمندسازی و دیگر رویکردهای رایج، نتایج متفاوتی را در کشورهای مختلف به دنبال داشته است. اما پرسش این است که پس از بیش از نیم قرن برنامه‌ریزی رسمی شهری در ایران چه اقداماتی برای حل این مسأله صورت گرفته و این اقدامات چه دستاوردهایی داشته است و نقش دولت و نظام برنامه‌ریزی شهری در سامان دادن به این پدیده چه بوده است؟ این نوشتار در پی آن است تا با نگاهی به تجربه‌ی شهر کرمانشاه به عنوان یکی از شهرهای دارای پدیده‌ی اسکان غیررسمی به این پرسش پاسخ دهد.

سکونتگاه‌های غیررسمی، از نادیده گرفتن تا توانمندسازی

از اوایل سده‌ی بیستم که مسأله‌ی مسکن فقرا و سکونتگاه‌های فقیرنشین مورد توجه جدی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران قرار گرفت. تمرکز بر سیاست‌های اقتصادی کلان از جمله سیاست‌های فقرزدایی و سیاست‌هایی برای افزایش متوسط درآمد و نیز ایجاد عدالت اجتماعی، همواره به مثابه راه‌حل ریشه‌ای فقر و محلات فقیرنشین مورد توجه بوده است؛ همچنین در این راستا بر اهمیت سیاست اجتماعی و یا افزایش کارایی شهری توجه جدی شده است (Moseer, 1997:48). با وجود این، همزمان با سیاست‌های کلان، همواره در سطوح میانه و خرد رویکردهای مشخص و عمدتاً کالبدی‌متنوعی برای رفع مشکل مسکن فقرا و سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه بوده است. تا ابتدای دهه‌ی ۱۹۷۰ تحت تأثیر نگرش لیبرالی، حداقل دخالت دولت در امر مسکن و سکونتگاه‌های غیررسمی دستور کار بسیاری از دولت‌ها بود. بر این اساس نادیده گرفتن^۱ سکونتگاه‌های غیررسمی غالباً با فرض این که با توسعه‌ی اقتصادی مشکل مسکن نابهنجار و فقر به‌طور عام برطرف خواهد شد، عام‌ترین رویکرد این دوره بود (UN-HABITAT, 2003: 129). با عدم تحقق وعده‌های لیبرالیسم در رفع مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین در طول زمان و طی فرآیند توسعه‌ی اقتصادی، و تحت تأثیر نظریه‌هایی مانند "فرهنگ فقر" اسکار لوئیس^۲، برخی دولت‌ها شیوه‌های خشن و مقابله با سکونتگاه‌های غیررسمی را برگزیدند و تخلیه‌ی اجباری^۳ و تخریب، به رویکرد و روشی فراگیر بدل شد. تخلیه‌ی اجباری، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، به ویژه در کشورهای با نظام سیاسی متمرکز و خودکامه و کشورهایی دارای حکمروایی و اداره‌ی محلی ضعیف و مدیریت شهری غیردموکراتیک به راه‌حل رایجی بدل شد (UN-HABITAT, 2003:130).

1- Negligence

2- Oscar Lowice

3- Force Eviction

اما تجربه نشان داد که تخلیه‌ی اجباری و تخریب، نه تنها راه‌حل نبوده، بلکه مشکل را به پیرامون شهرها که در آن دسترسی به زمین آسان‌تر است و اهرم‌های نظارتی وجود ندارد منتقل کرده؛ این تجارب نشان داد که تخلیه‌ی اجباری فقرا را از سرمایه‌ی اجتماعی و اقتصادی موجود محروم می‌کند و هرگز فقر را کاهش نداده است (Garau, 2005: 49).

در این میان محققان زیادی از مسکن خودیار و خودیاری^۱ در تهیه‌ی مسکن فقرا در کشورهای در حال توسعه حمایت کردند، که از نظر اثرگذاری بر سیاست‌ها، مشهورترین نظریه‌پرداز در این زمینه، جان. اف. سی ترنر^۲ بود، که ایده‌آلیسم اجتماعی را در قالب حمایت از طرح‌های دولت مدار مکان - خدمات و تا حدی طرح اصلاح محلات فقیرنشین ارایه کرد (Pugh, 2000: 326). البته پیام اصلی ترنر این بود که دولت‌ها باید خودیاری خودانگیزه را سازماندهی کنند و دولت‌ها خودیاری حمایت شده (ASH)^۳ را تسهیل و ایجاد کنند. پس از آن بود که متأثر از نظرات ترنر، خودیاری حمایت شده در سه شکل اصلی ارتقاء بخشی و بهسازی زورآبادها، طرح‌های مکان و خدمات و طرح‌های مسکن هسته یا خانه‌سازی کانونی نمود یافت (پاتر و ایونز، ۱۳۸۴: ۲۳۰). یکی از رویکردهای فراگیر چند دهه‌ی گذشته تأمین مسکن فقرا در کشورهای در حال توسعه، مسکن عمومی^۴ یا مسکن اجتماعی بوده است. این رویکرد با نگرشی از بالا و با بالاترین سطح مداخله‌ی دولت و با اتکا به منابع دولتی، هدف اصلی آن ساخت و تحویل مسکن کامل به نیازمندان است (Abbott, 2002a: 306) تعریف شده است.

تقلید از غرب و تجربه‌ی محدود چند دولت شهر جنوب شرق آسیا (مانند سنگاپور) ترویج بیش از پیش الگوی مسکن عمومی را در پی داشت. اما در مجموع این الگو موفقیت چندانی کسب نکرد؛ درحقیقت برنامه‌ی مسکن عمومی به‌ویژه برای فقرای شهری به‌عللی چون هزینه‌ی بالا، ناهمخوانی باسبک زندگی، تأکید بر استانداردهای غیر واقع‌بینانه، عدم توان پرداخت اقساط از سوی فقرا، شکل غیردلخواه و نامتناسب، مکان‌یابی نامطلوب و واگذاری مسکن به گروه‌های پردرآمدتر اثرگذاری قابل توجهی نداشت.

نارضایتی گسترده از تخریب و نادیده گرفتن از سویی، و ناامیدی از دولت‌ها در تأمین کامل مسکن از سوی دیگر، به پای‌گیری و گسترش دو رویکرد جدید مکان و خدمات و بهسازی انجامید. الگوی مکان و خدمات^۵ که در واقع یکی از خط‌مشی‌ها و تکنیک‌های تأمین مسکن برآمده از رویکرد خودیاری هدایت شده است، تقریباً در بسیاری از کشورهای در حال توسعه با

1-Selfhelping
2-John.F.C.Torner
3-Aided Self - Help
4-Public Housing
5-Site and Service

استقبال روبرو شد. هدف طرح‌های مکان و خدمات ارایه‌ی قطعات زمین با زیرساخت‌های پایه نظیر آب، راه‌ها و تسهیلات بهداشتی برای گروه‌های هدف بیان شده است که از طریق خرید یا اجاره به شرط تملیک زمین صورت می‌گیرد و غالباً همراه با وام با شرایط مناسب است (UNESCAP, 2001: 4).

اما طرح‌های مکان و خدمات به علت مشکلاتی چون فاصله داشتن مکان از محل کار ساکنان، کمبود منابع مالی و نبود فعالیت‌های درآمدزا، استانداردهای بسیار پر هزینه، به درازا کشیدن ساخت و مسایل بروکراتیک، جابجایی ساکنان با نفوذ و تضعیف مشارکت محلی، نبود انسجام اجتماعی و تشکیل سرمایه‌ی اجتماعی کمتر مورد توجه فقرا قرار گرفت. با توجه به ناکامی طرح‌های مکان خدمات به ویژه در زمینه‌ی گسترش مقیاس، به تدریج ارتقا بخشی یا بهسازی^۱ به الگوی رایج بدل شد، که در مقایسه با رویکردهای پیشین از مزیت‌های فراوانی برخوردار بود. رویکرد ارتقا بخشی به نوعی بر ناچاری مدیریت در پذیرش واقعیت سکونتگاه‌های غیررسمی و الزام ارایه‌ی برنامه‌های قابل پذیرش همراه بود. خودیاری و بهسازی در همان جا^۲ بر ضرورت استفاد از قابلیت‌های درونزا یا اجتماعات فقیر و پرهیز از جابجایی آنان دلالت دارد.

این رویکرد از اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰ و از زمانی آغاز شد که سکونتگاه‌های فقیرنشین به عنوان یک پدیده‌ی ساختاری ماندگار پذیرفته شدند (UN-HABITAT, 2003: 130). البته رکود اقتصادی و بحران بدهی و انقباض هزینه‌های عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یکی از علل توجه فراوان به این رویکرد در دهه‌ی ۱۹۸۰ بوده است؛ در این دهه تأکید بر ارتقا بخشی در قالب طرح‌های توسعه‌ی یکپارچه^۳ و گاه ترکیبی از مکان و خدمات و ارتقا بخشی مورد توجه قرار گرفت (Burgess & et al, 1997a: 114). رویکرد ارتقا بخشی بر این فرض استوار است که وضعیت محلی، چارچوب قانونی و مقررات هر جامعه با جامعه‌ی دیگر متفاوت است و رویکردهای پیشین در حل مشکل ناکام بوده‌اند. علاوه بر این، افزایش آگاهی از حقوق مسکن و حمایت در مقابل تخلیه‌ی اجباری، در سطح بین‌المللی و تعریف دستور کارهای محلی و ملی جدید در زمینه‌ی یک جامعه‌ی مدنی و نیز روند فزاینده‌ی دموکراتیزه شدن و تمرکززدایی، گرایش به این رهیافت را افزایش داده است (UN-HABITAT, 2003: 130). به‌طور عام در ارتقا بخشی سکونتگاه‌های غیررسمی چند عنصر اصلی یافت می‌شود؛ تأمین خدمات پایه، از قبیل آب آشامیدنی، سرویس بهداشتی، دفع آب‌های سطحی، جمع‌آوری زباله، اصلاح و زیرسازی

1- Upgrading

2- Self Help and Situ Upgrading

3- Integrated Development Projects

معايير و تأمين مراكز آموزشى و مراكز اجتماع محلى (Garau, 2005: 53)، ساماندهی کالبدی و بهینه‌سازی و اصلاح معابر و صف‌بندی ساختمان‌ها و نهایتاً تأمین امنیت حق سکونت و مالکیت از عناصر اصلی بهسازی می‌باشند (پاتر و ایونز، ۱۳۸۴: ۲۳۷-۲۳۶).

در برنامه‌ی ارتقایبخشی معمولاً اقدامات و راهکارهای کالبدی، اقتصادی و اجتماعی همزمان دنبال می‌شود؛ در این میان ایجاد درآمد نقش اساسی را در بهبود شرایط مسکن و محیط زندگی فقرا بازی می‌کند. ایجاد اشتغال و درآمد در این طرح‌ها چه به صورت مستقیم و ایجاد اشتغال و چه به صورت غیرمستقیم در اصلاح مقررات مانند استفاده از واحد مسکونی در خرده مشاغل مورد توجه قرار دارد (Skinner, 1999: 4).

در مجموع بهسازی محلات علاوه بر این که با افزایش ارزش همراه است (Pugh, 2000: 330)، ساختار اجتماعی موجود را نگه می‌دارد، نظام اقتصادی را بر هم نمی‌ریزد، مسکن را با هزینه‌ی کم حفظ می‌کند، مشکلات و پیامدهای منفی تجدید اسکان را به همراه ندارد یا آن را به حداقل می‌رساند (Aldrich & Ranvinder, 1995: 409).

اما با وجود جذابیت این الگو برای بیشتر کشورهای در حال توسعه، مجموعه انتقاداتی در سطوح مختلف بر این رویکرد نیز وارد است. اجرای آرام و ضعیف و ناکافی بودن مشارکت محلی، استانداردهای ناکافی زیرساخت‌ها و تعمیم‌ناپذیری با توجه به هزینه‌ی بالا، ضعف در بازگشت هزینه، پیچیدگی در مواردی چون مسایل بین بخشی و تأمین حق سکونت، احتمال واگذاری مسکن به دیگران از سوی فقرا، هزینه‌های کلان در مواردی چون جابه‌جایی برخی مساکن، استانداردها و قوانین و مقررات ناکافی و نامناسب، وجود نظام برنامه‌ریزی و اجرایی متمرکز شماری از این مشکلات می‌باشند.

در مجموع ارتقایبخشی در بسیاری از شهرهای فقرزده‌ی جهان در حال توسعه اثرگذاری محدودی داشته زیرا که سرمایه‌گذاری‌ها برای جبران چند دهه غفلت کافی نبوده است (هادیزاده‌بزاز، ۱۳۸۲: ۳۷) و (هریسون، ۱۳۷۵: ۱۶۵) و (Garau, 2005: 122).

از دیگر مشکلات ارتقایبخشی ناهماهنگی با دیگر سیاست‌های بخشی است. در واقع خط مشی‌های بهسازی و ارتقایبخشی زمانی موفق‌اند که در یک ساختار توسعه‌ی کل‌نگر شهری قرار گیرند و هم‌زمان دیگر جنبه‌های سیاست‌های مؤثر مانند سیاست زمین و نظام تأمین مالی مسکن مورد توجه واقع شوند (Pugh, 2000: 334).

اما در اواخر دهه‌ی ۱۹۷۰، الگویی جدید از جانب بنگاه‌های اصلی کمک‌رسانی بین‌المللی به ویژه بانک جهانی و سازمان ملل متحد و مؤسسه‌ی بین‌المللی ایالات متحده (USAID)^۱، به تدریج اتخاذ شد که عموماً به توانمندسازی^۲ مشهور شد. بر اساس این دیدگاه دولت‌ها زمینه‌ها و تسهیلات بهبود شرایط فقرا را شکل دادند و این اجتماعات فقیر هستند که خود به عنوان نقش آفرین اصلی راه ارتقای خود را می‌یابند. در واقع توانمندسازی در این حوزه، ایجاد چارچوب‌های قانونی، نهادی، اقتصادی، مالی و اجتماعی برای افزایش کارایی اقتصادی و کارآمدی اجتماعی در توسعه‌ی بخش مسکن فقراست (Pugh, 2000: 328).

راهبرد توانمندسازی بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع و تمامی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبود شرایط زندگی جوامع فقیر تأکید دارد و به مردم این فرصت را می‌دهد که شرایط خانه و محل زندگی خود را با توجه به اولویت‌ها و نیازهایشان بهبود بخشند. توانمندسازی اجتماعات محلی رهیافتی نوین برای حل مسأله‌ی فقر شهری است که دیگر مهندسی ساختمان و تزریق منابع مالی صرف را راهگشا نمی‌داند، بلکه مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال مورد نظر است (هادیزاده بزاز، ۱۳۸۲: ۳۷).

توانمندسازی به طور کلی در متون مربوط به مسکن، سه جنبه و مفهوم کلی را در بر دارد (Burgess & et al, 1997b: 142, 141). نخست در چارچوب توانمندسازی بازار که در کانون توجه سیاست‌های نئولیبرالیسم قرار داشت و دخالت فعال دولت در تخصیص و تولید کالا و خدمات و کنترل‌هایی برای ایجاد اشتغال، استفاده از درآمدها و یارانه‌ها در ایجاد رقابت فراگیر و دسترسی برابر به خدمات را به همراه داشت؛ تمهیدات نهادی و قانونی و اصلاحات برای توانمندسازی بازار در قالب آزادسازی و اصلاح قوانین برای ترغیب رشد و رقابت و افزایش دسترسی بنگاه‌های کوچک و بخش غیررسمی به زمین، خدمات و مصالح ساختمانی از اقدامات محوری این حوزه است. دومین شکل، توانمندسازی سیاسی است که دگرگونی ساختار و کارکردهای دولت محلی و مرکزی را در ارتباط با هم و در ارتباط با بازار و اجتماع دنبال می‌کند. توانمندسازی سیاسی از راه تمرکززدایی اداری- اجرایی، اصلاح نهادی و مدیریتی، به‌کارگیری سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مبتنی بر جوامع محلی و نیز برگزیدن راهبردهای توانمندسازی بازار و اجتماع، در پی رفع موانع سیاسی و اجرایی رفع مشکل مسکن و سکونتگاه‌های فقراست. توانمندسازی سیاسی عمدتاً با مفهوم حکمروایی خوب شهری^۳ پیوند

1- United States Agency for International Development

2- Enabling

3- Urban Good Governance

می‌خورد که از سوی بسیاری از مؤسسات بین‌المللی ترویج می‌شود. حکمروایی خوب با برنامه‌هایی که کارایی و اثربخشی بیشتری در استفاده از منابع از طریق تعدیل ساختاری مدیریت دولتی دنبال می‌کند، ارتباط دارد و درک عقلانی و تخصصی از ساز و کارهایی که مسکن در اجتماعات محلی و خانواده‌های کم‌درآمد که توسط آنها تأمین می‌شود را شکل می‌دهد.

سومین شکل توانمندسازی، توانمندسازی اجتماع محلی است که دولت‌های محلی و ملی برای هماهنگی و تسهیل کوشش‌های سازمان‌های اجتماع محلی و محله محور و برای نوآوری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آنها از راه اصولی همچون تعیین هدف و مسیر توسط خود اجتماع^۱، سازماندهی توسط خود اجتماع^۲، و مدیریت فرآیند توسط خود اجتماع^۳، دنبال می‌کنند. سیاست‌های توانمندسازی مبتنی بر اصول تفویض اختیار تصمیم‌گیری و بر این اساس است که تصمیم‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، در منابع توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و مادی داخلی باید در پایین‌ترین سطح کارایی باشند. در واقع بر اساس این نگرش پایین‌ترین سطح کارایی و اثربخشی، سطح اجتماع محلی و محله است (UN-HABITAT, 2003: 131). در مجموع توانمندسازی در دهه‌ی ۱۹۹۰ عمق و اهمیت بیشتری یافت و نه تنها در زمینه‌ی اصلاح نهادی بلکه در زمینه‌ی حکمروایی نیز به صورت مستمر دنبال شد (Pugh, 2000: 328). این مسایل به ارزیابی مجدد و اساسی نقش مشارکت اجتماعی در توانمندسازی منجر شد. رویکرد جدید بر این باور بود که اجتماعات باید موضوع برنامه‌ریزی باشند تا اینکه هدف برنامه‌ریزی قرار گیرند و مرکز قدرت سازمانی و تصمیم‌سازی باید با سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات محلی و محلات همراه باشند و با اقدامات دولت ملی و محلی توانمند شوند (Burgess & et al, 1997b: 153). پس از آن پیوند توسعه اجتماع محلی برای اتخاذ رهیافتی برای حل مسأله از درون و در پیوند با سیاست‌های کلان توسعه در سطح کل شهر^۴، در جهت گسترش مقیاس^۵ به وقوع پیوست (صرافی، ۱۳۸۱).

در این رابطه بهره‌گیری از "سرمایه‌ی اجتماعی" به مثابه یکی از قابلیت‌های اصولی اجتماع در برنامه‌ریزی‌ها مورد تأکید قرار می‌گیرد. در حقیقت این سرمایه‌ی اجتماعی است که شکل‌گیری یک اجتماع محلی به مفهوم واقعی را تضمین می‌کند و مفهوم انسجام اجتماع محلی^۶ را که به میزان و کیفیت تعامل و روابط اجتماعی و تقویت شبکه‌های اجتماعی در

-
- 1- Self Determination
 - 2- Self Organization
 - 3- Self Management
 - 4- Nation city – wide
 - 5- Scaling Up
 - 6- Community Cohesion

محله باز می‌گردد، شکل می‌دهد (Pacione, 2001: 237). وجود پیوندهای مختلف، که منابع مشترک را تعریف کند می‌تواند این انسجام را تقویت کند، لذا اشتراکات و پیوندهایی بر اساس قومیت، مذهب، هم‌ولایتی بودن، خویشاوندی، کارکردهای مالی، منافع شغلی و نهایتاً سازمان‌ها و نهادهای محلی می‌تواند شبکه‌های اجتماعی را شکل داده و در انسجام اجتماعی مؤثر باشد (Rakodi and Jones, 2002: 135).

به‌طور خلاصه توانمندسازی اجتماع محلی و توسعه‌ی محلی رویکردی غیرمتمرکز و مشارکتی است و به‌نوعی مکمل ارتقابخشی است که در رابطه با تأمین حق مالکیت و توسعه‌ی اقتصادی در محله‌های فقیرنشین، علاوه بر مشارکت در ساخت و ساز و بهبود محله، ضرورت درگیر شدن ساکنان محله در تصمیم‌سازی و فرآیند برنامه‌ریزی برای تشخیص اولویت‌های اقدام و حمایت در اجرا را ضروری می‌داند (UN-HABITAT, 2003: 131).

در رابطه با مفهوم توانمندسازی بسیاری از متون اخیر به ویژه متون مرتبط با بانک جهانی بر مفهوم مقتدرسازی^۱ اشاره دارند که در معنای عام به گسترش آزادی در عرصه‌ی انتخاب و عمل اشاره دارد. برای فقرا این آزادی شدیداً از طریق فقدان قدرت و ضعف آنها به ویژه در برقراری ارتباط با دولت و بازار محدود شده است. مقتدرسازی به مفهوم افزایش امکانات و دارایی‌های فقرا، جهت مشارکت در مذاکره، اعمال نظر، کنترل و حفظ پیوند با نهادهای مسؤلی است که در زندگی آنها تأثیرگذار می‌باشند (World Bank, 2002: 12). از سوی بانک جهانی عناصر کلیدی در مقتدرسازی، دسترسی به اطلاعات^۲، مشارکت و درگیری^۳، پاسخگویی^۴ و ظرفیت سازمانی محلی^۵ تعریف شده است. از این دیدگاه با توجه به اینکه فقر چند بعدی است، فقرا نیازمند سطحی از دارایی‌ها و امکانات در سطح فردی (بهداشت، آموزش و مسکن) و در سطح عمومی (توانایی سازماندهی) برای به راه انداختن "کارجمعی" جهت حل مشکلات می‌باشند.

سکونتگاه‌های غیررسمی کرمانشاه

شهر کرمانشاه در غرب ایران در میان رشته‌کوه‌های کشیده و موازی زاگرس و در ارتفاع متوسط ۱۳۲۲ متر از سطح دریا، در دشتی آبرفتی و میانکوهی و برکنار رود قره‌سو قرار گرفته است؛ این دشت دارای مرکزیت برای دشت‌های حاصلخیز اطراف چون، ماهیدشت، سنجابی، میاندر بند و بالادربند می‌باشد که زمینه‌های تجمع مازاد محصول ناحیه در این نقطه و در

-
- 1- Empowerment
 - 2- Access To Information
 - 3- Inclusion and Participation
 - 4- Accountability
 - 5- Local Organizational Capacity

نتیجه زمینه‌ی رشد و بالندگی شهر در دوران مختلف را مهیا کرده است. دشت کرمانشاه علاوه بر این، بر سر راه ارتباطی فلات ایران و بین‌النهرین قرار داشته که همواره به آن اهمیت ارتباطی ویژه‌ای بخشیده است.

جدول ۲: تغییرات جمعیت شهر و استان کرمانشاه طی پنج دهه (۸۵-۱۳۳۵)

	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵
شهر	۱۲۵۴۳۹	۱۸۷۹۳۰	۲۹۰۶۰۰	۵۶۰۵۱۴	۶۹۲۹۸۶	۷۹۴۸۶۳
استان	۱۳۷۶۹۸۹	۷۷۶۴۰۹	۱۰۴۲۲۶۸	۱۴۷۴۲۵۷	۱۷۷۸۵۶۹	۱۸۷۹۳۸۵

مأخذ: نتایج عمومی سرشماری نفوس و مسکن

جمعیت شهر کرمانشاه در اولین سرشماری رسمی کشور (آبان‌ماه ۱۳۳۵) حدود ۱۲۵۴۳۹ نفر بوده است که با متوسط رشد ۴/۲۵ طی پنج دهه به ۷۹۴۸۶۳ نفر در آبان‌ماه سال ۱۳۸۵ رسید. بیشترین رشد جمعیت شهر کرمانشاه مربوط به دهه‌ی ۶۵-۵۵ است که از رشدی معادل ۶/۷۹ درصد برخوردار بوده است. چنین رشد شتابانی بدون شک علاوه بر عوامل رشد طبیعی جمعیت شهر و مهاجرت‌های روستایی، از مؤلفه‌ی جنگ و مهاجرت‌های جنگی بیشترین تأثیر را پذیرفته است.

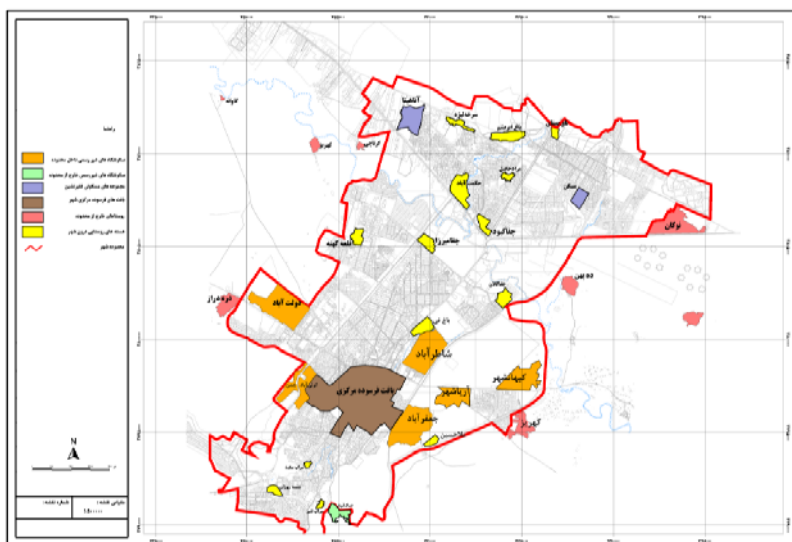
جدول ۳: متوسط رشد سالانه (به درصد) جمعیت شهر کرمانشاه و شهری کشور طی پنج دهه (۸۵-۱۳۳۵)

	۱۳۳۵-۴۵	۱۳۴۵-۵۵	۱۳۵۵-۶۵	۱۳۶۵-۷۵	۱۳۷۵-۸۵	۱۳۸۵-۱۳۳۵
شهر کرمانشاه	۴/۱۳	۴/۴۶	۶/۷۹	۲/۱۴	۱/۳۸	۳/۷۶
شهری کشور	۵/۱	۴/۹	۵/۴۱	۳/۲۱	۲/۷۴	۴/۲۵

مأخذ: نتایج عمومی سرشماری نفوس و مسکن

هیچ اطلاعات و سندی در مورد وجود سکونتگاه‌های فقیرنشین در سطح شهر کرمانشاه تا پیش از دهه‌ی ۱۳۴۰ وجود ندارد. بنابر ماهیت شهرنشینی، همچون بیشتر شهرهای ایران تا این دوره، تشکیل یک محله بر مبنای ویژگی‌های اقتصادی و بر محور فقر در شهر کرمانشاه وجود نداشته است. این امر دو دلیل عمده داشته است، نخست این که تفاوت و اختلاف سطح معیشت و اقتصاد در درون شهرها چندان فزونی نداشته است و شکاف طبقاتی آنچنان نبود، و دیگر این که قوانین و مقررات شهری تا این دوران چندان تأثیری در مکان‌گزینی مسکن خانوار نداشت. پس از این دوران بود که همراه با افزایش شکاف طبقاتی، مقررات دفع‌کننده فقرا و

کم‌درآمدها از فضای رسمی شهر در قالب طرح‌های توسعه‌ی شهری و دیگر قوانین شهر و شهرداری بسیاری را مجبور کرد از مرکز و درون شهرها فاصله بگیرند و یا از فضای رسمی که معیارهایی غیرواقع بینانه و گاه بلندپروازانه و "استاندارد محور" را طلب می‌کرد، خارج شوند. تا انتهای دهه‌ی چهل، که سرآغاز رشد شتابان جمعیت شهر کرمانشاه بود، شیوه‌ی سکونت مهاجران و تازه واردان به شهر عموماً از شیوه‌ی مستأجری جمعی پیروی می‌کرد. ویژگی عمده‌ی این الگوی اجاره‌نشینی، اجاره تک‌اتاق‌هایی عموماً با مساحت کم و با خدمات (آب، توالی و حیاط) مشترک و بدون حمام و آشپزخانه بود.



نقشه ۱: پراکندگی سکونتگاه‌های فقیرنشین شهر کرمانشاه

شاید نخستین نشانه‌های جدایی‌گزینی که بیشتر جنبه‌ی نژادی و قومی داشت، در دهه‌ی ۱۳۳۰، در محله‌ی کولی‌آباد کنونی پدیدار شد و در دهه‌ی ۴۰ به تدریج بر جمعیت آن افزوده شد به نحوی که در اندازه‌ی یک محله‌ی شهری ظاهر شد و رفته‌رفته دیگر گروه‌های اجتماعی نیز در آن ساکن شدند. تا انتهای دهه‌ی ۱۳۴۰ هسته‌های فقیرنشین دیگری هم به تدریج در سطح شهر تشکیل شدند که عمدتاً بر ویژگی مشترک اقتصادی استوار بودند (احسن و نیرومند، ۱۳۵۲). در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ به دلایل مختلفی روند مهاجرت در سطح استان بسیار تشدید شد که با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی مهاجران، روند تشکیل سکونتگاه‌های غیررسمی به نحو فزاینده‌ای تشدید شد. آخرین بررسی‌ها از سکونت نزدیک به ۴۰ درصد از

جمعیت شهر کرمانشاه در سکونتگاه‌های فقیرنشین و محلات دارای مسکن نامتعارف حکایت دارد (مهندسین مشاور تدبیرشهر، ۱۳۸۲: ۵۸). این سکونتگاه‌ها عمدتاً شامل روستاهای ادغام شده در شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی شکل گرفته در چند دهه‌ی اخیر است.

رویکرد برنامه‌ریزی شهری

در طرح‌های توسعه‌ی شهر کرمانشاه مانند دیگر شهرهای ایران کمتر به سکونتگاه‌های غیررسمی به‌عنوان یک پدیده‌ی شهری توجه شده است. در طرح جامع شهر کرمانشاه که در سال ۱۳۵۳ تهیه شده است، بحث خاص و روشنی در مورد اسکان غیررسمی وجود ندارد. در این طرح به اجمال به ساختمان‌سازی بی‌رویه و غیراصولی در بخش‌های شرقی شهر از جمله شاطراباد، پشت بدنه و در غرب شهر در اطراف سنجابی اشاره شده که به وسیله‌ی مهاجران ساخته شده است (مهندسین مشاور مرجان: ۱۳۵۳: ۱۸۵). با وجود این در این طرح پیشنهاد مشخصی در ارتباط با برطرف کردن مشکل این سکونتگاه‌ها ارائه نشده و صرفاً به پیشنهاد کلی ایجاد درآمد و اشتغال برای ساکنان و ضرورت جابجایی برخی خانوارها اشاره شده است (همان: ۱۵۵). در طرح تفصیلی کرمانشاه (۱۳۶۴) بخش نسبتاً مفصلی به حاشیه‌نشینی و روند اجتناب از آن اختصاص یافته است. در بخش مربوط به حاشیه‌نشینی، با اشاره به شیوه‌ی تولید در مناطق روستایی و شکل‌گیری جمعیت مازاد، و گریزناپذیر بودن مهاجرت، بر این نکته تأکید شده که مهاجر کم‌درآمد توانایی پرداخت هزینه‌ی خرید، ساخت و یا اجاره‌ی مسکن در شهر را نداشته و ناگزیر به تهیه‌ی زمین و مسکن ارزان‌تر در حاشیه‌ی شهرهاست. علاوه بر این اشاره شده است که گروه‌های کم‌درآمد شهری که بخشی از آنها حتی از گروه‌های شاغل و کارمند دولتی هستند، مجبور به اسکان در این محلات هستند. بر اساس چنین استدلالی اذعان شده که در شرایط کنونی و با توجه به ساختار و شرایط اقتصادی موجود حاشیه‌نشینی امری گریزناپذیر است (مشاور طرح و آمایش، ۱۳۶۴: ۳۵-۳۲). اگرچه در این طرح بر وجود برنامه‌ریزی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها جهت حل مسأله‌ی حاشیه‌نشینی تأکید شده است، اما در مجموع هیچ راهکاری در طرح برای تأمین این نظر ارائه نشده است و مسأله به یک برنامه‌ریزی کلان محول شده است. در طرح تفصیلی کرمانشاه و در نتیجه‌گیری موضوع، ضمن رد پاک کردن صورت مسأله، راه‌حل انتقال محلات به علت هزینه‌ی بالا و گسیختن پیوندهای اجتماعی و اقتصادی اجتماع نیز غیرعملی خوانده شده، در نتیجه رویکرد بهسازی در همان محل به مثابه گزینه‌ی برتر مورد تأکید قرار گرفته است. نکته جالب توجه این است که با وجود چنین رویکرد نظری روشنی، هیچ راه‌حل عملی مشخصی ارائه نشده است.

طرح تجدید نظر طرح جامع شهر کرمانشاه (۱۳۷۸) نیز علیرغم تحولات فکری در حوزه‌ی شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری در این دوران، راهکار مدون و یا ابتکار و رویکرد روشنی را برای حل مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی دربر ندارد. در این طرح در تحلیل روند تکامل شهر، بافت شهر از نظر قدمت به ۵ بخش تقسیم شده است، که محدوده‌ی بافت مرکزی و فرسوده و قدیمی درون شهر (۲۵۰ هکتار) و بقایای بافت روستایی قدیمی (۱۵۰ هکتار) تعیین شده که بقایای حدود ۱۶ روستایی قدیمی دشت کرمانشاه از آن جمله است. همچنین در بخش راهبردها به لزوم تهیه‌ی طرح‌های ساماندهی بافت برای شهرک‌های مسأله‌دار به مساحت حدود ۲۶۸ هکتار به منظور بهسازی کالبدی خدماتی فضا اشاره شده است (همان: ۷۹-۷۱).

در این طرح در بخش ضوابط و مقررات ساختمانی و شهرسازی و حریم استحفاظی شهر حداقل تفکیک در تفکیک‌های قدیمی ۱۰۰ متر و در تفکیک‌های جدید ۱۵۰ متر و حداقل زمین مورد نیاز برای یک واحد مسکونی ۱۰۰ متر اعلام شده است، این درحالی است که متوسط مساحت مسکن در استطاعت مردم در این دوران برای کل شهر ۹۶ متر و برای برخی گروه‌های درآمدی بسیار کمتر از این بوده است (چگینی، ۱۳۷۹: ۲۴). جالب است در حالی که در دوران تهیه‌ی طرح جامع مسأله‌ی سکونتگاه‌های غیررسمی یکی از مسایل و مشکلات اصلی شهر بوده است، این طرح هیچ‌گونه رویکرد و توصیه‌ی روشنی در این زمینه ارائه نکرده و حتی مسأله‌ی اسکان غیررسمی را به صورتی مختصر هم مطرح نکرده است.

به غیر از طرح‌های توسعه‌ی شهری، از معدود طرح‌های دیگر، طرح شهر سالم نیز به سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته است. سازمان بهداشت و درمان آموزش پزشکی طرح شهر سالم را از سال ۱۳۸۰ شروع کرده است که عمدتاً بر تأمین نیازها و سرانه‌های لازم بهداشتی در سطح محله‌ی جعفرآباد متمرکز شده است. حاصل این طرح تنها ساخت چند مرکز خدماتی و بهداشتی در سطح این محله بوده است. در این پروژه یک زمین فوتبال، سالن تمرین و یک پارک نیز تجهیز شد و محدوده‌ای خارج از محدوده‌ی شهر برای انتقال مشاغل مزاحم نیز در نظر گرفته شد. در این پروژه ارتقای کاربری‌های خدماتی مناسب از اهداف اصلی در نظر گرفته شد، اما بسیاری از پیشنهادات جنبه‌ی عملی نگرفت.

اما مشخص‌ترین دوره در توجه مدیریت به سکونتگاه‌های غیررسمی شهر کرمانشاه از انتهای دهه‌ی ۱۳۷۰ آغاز شد، در این زمان با تمرکز فعالیت سازمان عمران و بهسازی شهری (وزارت مسکن و شهرسازی) بر سکونتگاه‌های غیررسمی، مجموعه مطالعات و اقداماتی در چند شهر کشور انجام گرفت. نخستین اقدام در این زمینه تهیه و تدوین طرح توانمندسازی محله‌ی

جعفرآباد کرمانشاه بود که مطالعات آن در سال ۱۳۸۰ انجام شد که شامل برنامه‌ی ارتقای اقتصادی- اجتماعی و ساماندهی کالبدی محله بود (مشاور طرح و معماری، ۱۳۸۰).

در این طرح در زمینه‌ی مدیریت توانمندسازی و بهسازی محله و طرح ساماندهی کالبدی محله نیز راهکارهایی ارائه شده است. طرح توانمندسازی محله‌ی جعفرآباد با ظرفیت‌سازی در سطح محلی رو به عملی شدن رفت. مجری طرح گروه‌های مبتنی بر اجتماعات محلی (CBOs) را تشکیل داده و نیازسنجی محلی را با کمک این گروه‌ها به انجام رساند؛ اما نهایتاً به دلایل مختلفی این طرح به سطح اجرایی نرسید. عمده‌ترین علت ناتمام ماندن این طرح، موضعی بودن آن بود که از سوی مدیریت کلان تصمیم گرفته شد تا طرحی شهرنگر که دیگر سکونتگاه‌های فقیرنشین شهر را در مقیاس کل شهر مطالعه و بررسی کند، در دستور کار قرار گیرد. بر این اساس طرح مفصل‌تر و جامع‌تر بهسازی و توانمندسازی اجتماعی شهر کرمانشاه در دستور کار قرار گرفت. مطالعات امکان‌سنجی طرح بهسازی و توانمندسازی اجتماعی شهر کرمانشاه توسط مهندسان مشاور تدبیر شهر در سال ۱۳۸۲ انجام گرفت. مطالعات در چهار بخش مجزا انجام شد که با برخورداری شدن از کمک فنی و وام بانک جهانی برای نخستین بار مسأله‌ی سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر کرمانشاه به صورت جامع به تجزیه و تحلیل گذاشته شد. هم‌زمان سند ملی ساماندهی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در هیأت وزیران به تصویب رسید که زمینه‌ی بسیار مطلوبی را برای اقدام در ساماندهی این سکونتگاه‌ها مهیا کرد. خوشبختانه طرح مذکور برای نخستین بار به مرحله‌ی اجرا نیز رسیده است و از سوی ستاد بهسازی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی استان کرمانشاه تصویب و دبیرخانه ستاد (سازمان مسکن و شهرسازی کرمانشاه) نظارت بر اجرای پروژه‌های آن را عهده دار شد. بر اساس مطالعات امکان‌سنجی، در این دوره در کرمانشاه ۱۳ محله‌ی فقیرنشین وجود داشته است. این مطالعات نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۲ بیش از ۲۷۰ هزار نفر، یعنی حدود ۳۶ درصد جمعیت شهر کرمانشاه در این ۱۳ محله ساکن هستند و روی هم‌رفته ۷۴ درصد جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی، در ۴ محله‌ی بزرگ جعفرآباد، شاطرآباد، دولت‌آباد و کولی‌آباد سکونت دارند. نرخ رشد طبیعی این محلات ۲/۴ و نرخ واقعی رشد آن ۲۷ درصد است (تدبیر شهر، ۱۳۸۲: ۸۶-۵۵). در مجموع گونه‌شناسی سکونتگاه‌های غیر رسمی شهر کرمانشاه در این مطالعات بر اساس مشخصه‌های زیر صورت گرفته است:

- وضعیت حقوقی و واقع؛
- بودن مکان مورد بررسی در داخل یا خارج از محدوده‌ی قانونی شهر؛

- وضعیت شهرسازی، یعنی برخورداری از پروانه‌ی احداث بنا از طرف شهرداری؛
- وضعیت زیرساخت‌های کالبدی و برخورداری نسبی یا عدم برخورداری از این خدمات؛
- کیفیت برخورداری از زیرساخت‌ها؛
- بهداشت محیط و تأمین سلامتی ساکنان؛

استراتژی اصلی این طرح، پیوند دادن محلات غیررسمی و سکنه‌ی آنها با برنامه‌ریزی جاری به منظور به رسمیت شناختن آنها در فضای برنامه‌ریزی‌های ادواری توسعه اعلام شده تا آنجا که تمایزی بین ساکنان این محلات و سایر شهروندان از نظر حقوق مدنی وجود نداشته باشد. بخش اصلی راهبردهای ارائه شده در مطالعات امکان‌سنجی این طرح را نهادسازی و ایجاد تشکل‌های مناسب اجتماعی، شوراهای محله‌ای، سازمان‌های غیردولتی و تعاونی‌های کار و اشتغال تشکیل می‌دهد.

اصول استراتژی پایه‌ی ارتقاء محلات کم درآمد و غیررسمی، قانونی کردن مالکیت زمین، تأمین حداقل خدمات موردنیاز، کنترل توسعه و رشد محلات، ایجاد و تقویت نهادهای مدیریت شهری، تغییر نگرش نسبت به شیوه‌ی مواجهه با این سکونتگاه‌هاست. در این برنامه در زمینه‌ی تأمین زیرساخت‌ها و بهبود و اصلاح محیط و پروژه‌های اقتصادی- اجتماعی در سطح محلات دولت‌آباد، جعفرآباد، کولی‌آباد و شاطرآباد به مثابه‌ی سکونتگاه‌های دارای اولویت، سرمایه‌گذاری قابل توجهی صورت گرفته است (جدول ۴، ۵ و ۶).

جدول ۴: طرح‌های اقتصادی اجتماعی توانمندسازی کرمانشاه در سال ۱۳۸۵

طرح	اعتبار به میلیارد ریال
آموزش روش‌های پیشگیری از رفتار پرخطر (برای سه شهر کرمانشاه، زاهدان و بندرعباس)	۱/۸۲
توانمندسازی شاغلان در صنایع دستی (برای سه شهر کرمانشاه، زاهدان و بندرعباس)	۱/۳۷

جدول ۵: میزان سرمایه‌گذاری طی برنامه‌ی ۵ ساله‌ی اول طرح بهسازی شهری

در کرمانشاه (۱۳۸۸-۱۳۸۳)

هزینه‌های عمرانی	۱۲۹۰۰ هزار دلار
خرید (تجهیزات)	۵۲۰ هزار دلار
جمع	۱۳۴۲۰ هزار دلار

جدول ۶: پروژه‌های کالبدی طرح توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (۵ ساله‌ی اول)

سال	طرح‌ها	جمع اعتبار
۱۳۸۳	احداث مدرسه راهنمایی شاطرآباد احداث کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان کولی‌آباد احداث پیش دبستانی دولت‌آباد و شاطرآباد احداث سالن چندمنظوره آموزش و پرورش شاطرآباد احداث سالن فرهنگی، ورزشی شاطرآباد احداث مرکز بهداشتی، درمانی جعفرآباد	۱۲۲/۸۴ میلیارد ریال
۱۳۸۵	احداث مرکز بهداشت کولی‌آباد احداث مدرسه راهنمایی دولت‌آباد زیرسازی و آسفالت معابر کولی‌آباد، جعفرآباد، شاطرآباد و دولت‌آباد احداث و تکمیل کانال‌های جمع‌آوری آب‌های سطحی کولی‌آباد شاطرآباد، جعفرآباد و دولت‌آباد ایجاد شبکه آب‌آشامیدنی کولی‌آباد، جعفرآباد، شاطرآباد و دولت‌آباد ایجاد شبکه فاضلاب کولی‌آباد، جعفرآباد، شاطرآباد و دولت‌آباد احداث و تکمیل و ساماندهی معابر پیاده‌ی کولی‌آباد، جعفرآباد شاطرآباد و دولت‌آباد بهسازی بلوار طالقانی دولت‌آباد	۵۳ میلیارد ریال
	فضای سبز مرکز بهداشت تخصصی دولت‌آباد توسعه و ارتقای پارک و فضای سبز موجود جعفرآباد احداث پارک و فضای سبز کولی‌آباد و شاطرآباد احداث مجموعه ورزشی جعفرآباد و دولت‌آباد احداث هنرستان فنی حرفه‌ای دولت‌آباد احداث دبیرستان ۱۰ کلاسه‌ی دولت‌آباد احداث خانه‌ی محله‌ی جعفرآباد و دولت‌آباد احداث کتابخانه‌ی جعفرآباد و دولت‌آباد	۴۴/۵ میلیارد ریال

مأخذ جدول: دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی

علاوه بر این، طرح‌های متفاوتی در این زمینه مطرح و اجرا شد از آن جمله طرح ساماندهی ناحیه‌ی چمن را می‌توان برشمرد. هدف این طرح اگر چه رفع مشکل بخش شمالی چمن و ساماندهی مکان و رفع خطر از ساکنان آن بود که با مشکلات محیطی و اجتماعی زیادی روبرو بودن، اما بدون توجه به پیامدهای اجتماعی و فرهنگی به تخریب سکونتگاه و راندن بدون برنامه‌ی ساکنان انجامید.

از سوی دیگر و از دیدگاه بخشی، آنچه که توسط سازمان مسکن و شهرسازی و دیگر نهادهای مرتبط استان برای حل مشکل مسکن کم درآمدها پی‌گیری شده غالباً در چارچوب مسکن عمومی و اجتماعی و طرح‌های ساخت و واگذاری مساکن استیجاری و اجاره به شرط تملیک است که اثربخشی آنها در مقیاس شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی شهر بسیار ناچیز و اندک است و غالباً این طرح‌ها شامل گروه‌های فقیر ساکن در این سکونتگاه‌ها نشده است.

نتیجه

در چند دهه‌ی گذشته راهکارها و الگوهای برنامه‌ریزی شهری با ماهیتی برونزا و عموماً مبتنی بر تجارب غرب یکی پس از دیگری تجربه شد. الگوهایی همچون طرح‌های توسعه‌ی شهری در سطوح مختلف، کمتر به سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین پرداخت و اغلب پیشنهادات و راهکارها و سیاست‌ها بر اساس متوسط‌های جامعه که گاه بسیار از واقعیت‌های موجود دور بوده‌اند، ارایه شده است. مجموعه‌ی ضوابط و مقررات ارایه شده در این طرح‌ها مانند متوسط قطعات تفکیکی و منطقه‌بندی (Zoning) غالباً باعث رانده شدن کم‌درآمدها از محدوده‌ی (قانونی) شهرها شده است. اگر به این موارد مجموعه مقررات شهرداری هم افزوده شود آن گاه نیروی دفع‌کننده به مراتب قوی‌تر خواهد بود. علاوه بر این، مجموعه طرح‌های مختلف در چارچوب مسکن عمومی نیز در مقیاس بسیار محدود اجرا شده که در کل شهر چندان تأثیرگذار نبوده است؛ همچنین در مسکن عمومی مانند دیگر تجارب کشور در این زمینه همیشه این نگرانی وجود داشته است که آیا مسکن ساخته شده به نیازمندان واقعی تعلق خواهد گرفت و آیا زودتر از آنچه که انتظار می‌رود از ساکنان اولیه تخلیه و به قشری با درآمد بیشتر واگذار نخواهد شد؟

با وجود چنین زمینه‌ای، با ترویج سازمان‌های بین‌المللی همچون بانک جهانی و مرکز اسکان بشر (Habitat) و با توجه به تجارب جهانی موفق، نظام برنامه‌ریزی رسمی به پدیده‌ی فقر شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی نگرشی جدید را در پیش گرفت. نتیجه‌ی امر تدوین و عملیاتی شدن طرح بهسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کرمانشاه (و شهرهای سنندج، تبریز، بندرعباس و زاهدان) است که عملاً از سال ۱۳۸۲ آغاز شده است. در این زمینه کوشش فراوانی از سوی دست‌اندرکاران امر صورت گرفته است که در نوع خود در برنامه‌ریزی شهری کشور کم‌نظیر است. اگرچه قضاوت نهایی در مورد این طرح نیاز به گذر زمان دارد اما با این وجود صرف وجود این برنامه و تشکیلات مستقل در این رابطه اتفاق مبارکی است که جای تقدیر و تقویت دارد. در این حال با توجه به تجربه‌ی چند ساله‌ی اخیر چند نکته‌ی

اساسی به عنوان نکات مبهم و ناروشن برنامه‌ی ساماندهی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در کرمانشاه قابل یادآوری است که می‌تواند مبنای پژوهش‌های جدید باشد:

(۱) نارسایی در تعریف محلات هدف: در نتیجه‌ی مطالعات امکان‌سنجی، چهار سکونتگاه جعفرآباد، کولی‌آباد، دولت‌آباد و شاطرآباد به عنوان محلات هدف برای مداخله انتخاب شده‌اند و مجموعه اقداماتی پیشنهادی در این چهار سکونتگاه ارائه شده است. در این طرح اگرچه بزرگ‌ترین سکونتگاه‌های غیررسمی شهر به عنوان محلات هدف انتخاب شده‌اند، اما این محلات نیازمندترین محلات فقیرنشین غیررسمی نیستند، در واقع بجز کولی‌آباد، سه سکونتگاه دیگر تا حد زیادی راه ارتقای درونزا را پیش گرفته‌اند. در این برنامه سکونتگاهی چون چمن که از جنبه‌های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و غیره نیازمند توجه سریع و مبرم است، از برنامه حذف شده است. چنین امری تاحدی مغایر اهداف سند توانمندسازی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی است.

(۲) دخالت کالبدی صرف: طرح بهسازی و توانمندسازی اگرچه از بعد نظری بسیار فراتر از دخالت کالبدی محلات ترسیم شده، اما در عمل و پس از چند سال، آنچه که به مرحله‌ی اجرا رسیده است تنها پروژه‌های کالبدی و تأسیساتی است. در مجموعه پروژه‌های پیشنهادی در امکان‌سنجی طرح، نام بسیاری از پروژه‌های اقتصادی و اجتماعی در سطح محلات هدف به چشم می‌خورد، اما تاکنون هیچ یک عملیاتی نشده‌اند. به نظر می‌رسد ساخت مدرسه، مرکز بهداشت، کتابخانه و یا بهکرد معابر از نظر دستگاه‌های اجرایی دخیل و تأثیرگذار در طرح، بسیار آسان‌تر و اجرایی‌تر از طرح‌های مشارکتی و اجتماعی است. همچنین ارزیابی و پایش جنبه‌های اجتماعی و طرح‌های غیرکالبدی بسیار مشکل‌تر است، بر همین اساس کم‌تر به ضروری‌ترین مسأله یعنی بعد توانمندسازی اجتماع محلی توجه شده است.

(۳) ضعف تأثیرگذاری در مقیاس شهر: با توجه به محدود شدن پروژه‌ها به موارد کالبدی و با عملکرد گسسته و محدود، کل طرح تأثیرگذاری قابل توجهی در مقیاس شهر و حتی محله ندارد.

(۴) طولانی‌شدن روند اجرایی: با توجه به طولانی شدن دوره‌ی اجرایی پروژه‌های کالبدی تعریف شده در سطح محلات، اثرگذاری پروژه‌ها، پیوند با اجتماع محلی و مشارکت محلی بسیار تضعیف شده و در واقع اعتماد عمومی مدیریت محلی و اجتماع محلی از کل طرح ضعیف شده است.

(۵) تعریف غیردقیق نیازها و اولویت‌ها: یکی از مسایل و مشکلات دخالت برنامه‌ریزی شهری در سکونتگاه‌های غیررسمی، درک و تعریف اولویت‌ها و مشکلات واقعی اجتماع محلی است. در این زمینه اگرچه تلاش زیادی صورت گرفته است اما لغزش‌های ناخواسته‌ای پدید آمده است.

برای نمونه، در محله‌ای که در چند سال اخیر کاهش چشمگیر دانش‌آموزان در مقطع دبستان و راهنمایی را شاهد است و از تراکم دانش‌آموز در مدارس آن به نحوی محسوس کاسته شده است، ساخت مدارس جدید در این مقاطع یکی از اولویتهای بوده است. با توجه به محدودیت زمین در این محلات، تأسیسات باید با دقت و مبتنی بر نیازهای اصلی طراحی گردد.

۶) پیش‌گرفتن روش همسان برای تمام محلات: سکونتگاههای غیر رسمی دارای ویژگی‌ها و مشخصات بسیار متفاوتی هستند و از یک الگوی خاص تکوین و تکامل پیروی نمی‌کنند. حتی در محلات هدف طرح توانمندسازی شیوه و اولویت مداخله و سازوکارهای آن بایستی متفاوت باشد. اما آنچه که تجربه چند سال گذشته نشان داده است، به کارگیری یک الگو برای تمام محلات است که عمدتاً بر پایه‌ی ایجاد برخی زیر ساخت‌ها استوار است.

۷) ارتباط ضعیف با مردم: واقعیت این است که در سطح محلی، توانمندسازی و بهسازی به عنوان یک‌طرح از بالا مورد توجه بوده و ارتباط آن در مراحل مختلف به ویژه در اجرا و ارزیابی با سطوح محلی بسیار ضعیف است. چنین امری تضعیف مشارکت مردم و عدم شکل‌گیری ظرفیت‌های لازم برای بهره‌گیری بهینه از امکانات و تسهیلات را در پی دارد. ارتباط مردم برای تبدیل شدن طرح به طرحی مردم محور بسیار لازم است که می‌تواند در سطوح مختلف اطلاع‌رسانی، رایزنی، مشارکت و نهایتاً در حد مطلوب مالکیت مورد توجه باشد. در بالاترین سطح دستیابی به مالکیت به مفهوم تعلق پروژه و طرح به اجتماع محلی است تا اجتماع در مطلوب ترین شرایط از پروژه‌های بهره برداری بهینه کند.

بنابراین اگرچه طرح و برنامه‌ی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در کرمانشاه از بُعد نظری و تا حدی عملی تحولی در برنامه‌ریزی و نگرش به مسأله محسوب می‌شود، اما موانع ساختاری و نهادی امکان تحقق اهداف را مشکل ساخته است. در بیشتر برنامه‌های چند دهه‌ی گذشته آنچه که بیشتر مد نظر بوده است، تأمین مسکن و برنامه‌ریزی از بالا بوده است و در مجموع مشارکت محلی و درون‌زا تا حد زیادی نادیده گرفته شده است و برنامه‌ریزی شهری و مدیریت محلی و ملی هیچ‌گاه جنبه‌های تسهیل‌گرانه‌ی خود را ایفا نکرده است.

* بخشی از این نوشتار برگرفته از رساله‌ی دکتری اینجانب در دانشگاه شهید بهشتی است که با راهنمایی دکتر مظفر صرافی و دکتر ژیللا سجادی و مشاوره‌ی دکتر پرویز پیران و دکتر جمیله توکلی‌نیا تدوین گردیده که از همه‌ی آنان سپاسگزاری می‌کنم.

منابع

- ۱- احسن، مجید و مصطفی نیرومند و سیدرضا حسینی‌کازرانی (۱۳۵۱). حاشیه‌نشینان همدان و کرمانشاه، بخش جامعه‌شناسی مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی. دانشگاه تهران.
- ۲- ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۶). اسکان غیررسمی جلوه‌ای از توسعه‌ی ناپایدار شهری: مورد شهر کرمانشاه، پایان‌نامه دوره دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۳- پاتر، رابرت. ب و سلی‌لوید ایونز (۱۳۸۴). شهر در جهان درحال توسعه، ترجمه‌ی کیومرث ایراندوست و دیگران. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- ۴- پیران، پرویز (۱۳۸۲). باز هم درباب اسکان غیر رسمی (مورد شیر آباد زاهدان)، در فصلنامه هفت شهر. سال سوم. شماره نهم و دهم. پاییز و زمستان ۱۳۸۲.
- ۵- چگینی، علی (۱۳۷۹). توان مالی خانوارها در تهیه‌ی مسکن، در فصلنامه اقتصاد مسکن. شماره ۳۱.
- ۶- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۵). نگرشی بر کارکردها و نارسایی کوی نهم آبان.
- ۷- شکوئی، حسین (۱۳۵۵). حاشیه‌نشینان شهری، تبریز. دانشگاه آذربادگان.
- ۸- صرافی، مظفر (۱۳۸۲ الف). بازنگری ویژگی‌های اسکان خودانگیخته در ایران، در جستجوی راهکارهای توانمندسازی، در حاشیه‌نشینان و اسکان غیررسمی (مجموعه‌مقالات). جلد دوم. دانشگاه علوم بهزیستی.
- ۹- صرافی، مظفر (۱۳۸۲ ب). به‌سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی غیررسمی، از پراکنده‌کاری گزینش تا همسویی فراگیر، در فصلنامه هفت شهر. سال سوم. شماره نهم و دهم. پاییز و زمستان ۱۳۸۲.
- ۱۰- گیلبرت، آلن، و ژوزف گاگلر (۱۳۷۵). شهرها، فقر و توسعه، ترجمه پرویز کریمی ناصری. تهران. شهرداری تهران.
- ۱۱- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵-۱۳۳۵.
- ۱۲- مهندسان مشاور تدبیر شهر (۱۳۸۲). گزارش مرحله اول توانمندسازی اسکان غیررسمی کرمانشاه.
- ۱۳- مهندسان مشاور طرح و آمایش (۱۳۷۸). طرح تجدید نظر طرح جامع کرمانشاه.
- ۱۴- مهندسان مشاور ایران آمایش (۱۳۶۴). طرح تفصیلی کرمانشاه.
- ۱۵- مهندسان مشاور طرح و معماری (۱۳۸۰). گزارش طرح توانمندسازی جعفرآباد کرمانشاه.
- ۱۶- مهندسان مشاور مرجان (۱۳۵۳). طرح جامع کرمانشاه.
- ۱۷- هادی‌زاده‌باز، مریم (۱۳۸۲). (ترجمه و تدوین) حاشیه‌نشینان و راهکارهای ساماندهی آن، شهرداری مشهد.
- ۱۸- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۳). سند ملی توانمندسازی و بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی
- 19- Abbott, John (2002a), An analysis of Informal Settlement Upgrading, an Critique of Existing Mythological Approaches, Habitat international, 26.
- 20- Abbott, John (2002b), A Method- Based Planning Framework for Informal Settlement Upgrading , In: Habitat International, No 26.
- 21- Aldrich, Brian C.& Ranvinder S.sandhu(Ed)(1995),Housing the Urban Poor: Policy and practice in developing countries,Zed books , London and New york

- 22- Burgess, Rod & Marisa Carmona & Theo Kolstee(1997b),Contemporary Policies for Enablment and Participation: A Critical Review In: Borgess, Rod & et al(Eds)(1997).
- 23- Burgess,Rod & Marisa Carmana(1997a),Contemporary Spatial Strategies and Urban Policies in Developing Countries: A Critical Review, In: Borgess, Rod & et al (Eds).
- 24- Garau, Pietro (2005) ,A Home in the City, Elliott D. Sclar- Gabriellay. Carolina Eearthscan.
- 25- Moser ,caraline(1996),Urban social policy and Poverty Reduction, in:The Chalenge of Sustainable Cities “Neoliberalism and Urban Strtegies in Developming Countries”, (Eds) by Rod Burgess et al, Zed books, london.
- 26- Pacione, michael (2002), Urban Geography, Routledge, London.
- 27- Pugh, Cedric (2005), Squatter Settlements, Their Sustainability, Architectural Contributions, and Socio – Economic Roles. in :Cities Vol .17, No 5.
- 28- Rakodi,carol& Tony LLoyp-Jones (ed),(2002) Urban Livelihoods, Earthscan, london.
- 29- Skinner ,R.J. et al .(eds)(1999) Shelter upgrading for urban poor, Earthscan, london.
- 30- UN- HABITAT(2003),The Challenge of Slums; Global report on human settlement
- 31- UNESCAP (1998),Living in Asian cities,Where we come from: historical perspective and major trends . In: www.unescap.org.
- 32- World Bank(2002), Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook, in: www.worldbank.org